Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada

Canada

Évaluation du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail et du volet Travail et commerce international

Rapport final

14 juin 2018

Direction de l'Évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service

SP-1184-06-18F

Évaluation du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail et du volet Travail et commerce international

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne
sur le site http://canada.ca/publicentre-EDSC

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts
(gros caractères, braille, audio sur DC, fichiers de texte sur DC
ou DAISY) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).
Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2018

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF
N° de cat. : Em20-107/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-26980-1

EDSC
N° de cat. : SP-1184-06-18F

Table des matières

Liste des tableaux iii
Sommaire 2
1.0 Introduction 5
2.1 Dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange 7
2.2 Aperçu du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail 8
2.3 Aperçu du volet de financement de Travail et commerce international 10
3.0 Pertinence 12
3.1 Harmonisation avec les priorités à l'égard du programme Travail et commerce international 12
3.2 Harmonisation avec les priorités à l'égard du maintien des droits et principes internationaux 12
4.0 Efficacité 12
4.1 Appui à la négociation et la mise en œuvre des dispositions sur le travail des accords de libre-échange 12
4.2 Mise en œuvre des dispositions sur le travail et surveillance des droits et normes du travail dans les pays partenaires 15
4.3 Règlement des cas de non-conformité 16
4.4 Appui aux partenaires du Canada et respect des obligations du Canada dans le traitement des problèmes liés au travail 18
4.5 Protection des employés et employeurs canadiens contre la concurrence déloyale 20
4.6 Mobilisation régionale contribuant à la réduction de la concurrence déloyale et la promotion des normes du travail 21
5.0 Efficacité et économie 23
5.1 Ressources 23
5.2 Observations sur l'efficacité et l'économie 23
5.3 Observations sur le suivi et la mesure du rendement 24
6.0 Conclusion 25
Annexe 1: Projets de Travail et commerce international 27
Annexe 2: Résultats d'Affaires bilatérales et régionales du travail 28
Annexe 3 : Modèle logique d'Affaires bilatérales et régionales du travail 29
Annexe 4: Modèle logique du Programme de financement du travail 30
Annexe 5: Approbation provinciale et territoriale des accords 31

Liste des tableaux

Tableau 1 : Dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange 8
Tableau 2: Budget (réel) du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail et du volet Travail et commerce international 23

Sommaire

Les accords commerciaux internationaux sont essentiels à la prospérité économique du Canada. Des dispositions sur le travail constituent des ententes parallèles ou des chapitres aux accords qui engagent les parties à défendre les principes internationalement reconnus des droits liés au travail. Les dispositions sur les conditions de travail dans les accords de libre-échange (désignées tout au long du rapport sous le nom de « dispositions sur le travail ») sont négociées pour promouvoir les droits fondamentaux du travail dans le monde. Elles protègent les travailleurs et employeurs canadiens contre une éventuelle concurrence déloyale de la part de pays qui ne respectent pas les droits et principes fondamentaux du travail.

Au sein du gouvernement fédéral, l'équipe du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail (ci-après « le programme ») a la responsabilité de négocier et de mettre en œuvre les dispositions sur le travail des accords de libre-échange (ci-après « les dispositions sur le travail »). Cela comprend la rédaction et la surveillance des dispositions sur le travail, les enquêtes sur les plaintes ainsi que la gestion de l'ensemble du processus de règlement des différends. Le volet Travail et commerce international du Programme de financement du travail (ci-après « le volet de financement ») contribue à ces activités en subventionnant des projets généralement relatives aux dispositions sur le travail. Ces projets sont conçus pour aider à renforcer la capacité des pays partenaires à remplir leurs obligations découlant des dispositions sur le travail.

La présente évaluation a pour but de vérifier la concordance entre les résultats escomptés et les priorités gouvernementales, d'évaluer les contributions aux résultats atteints pour chaque élément du programme ainsi que d'examiner les aspects d'économie et d'efficacité, notamment la collecte et l'utilisation des données pour la mesure du rendement. L'évaluation porte principalement sur des activités menées du mois de mars 2011 au mois de décembre 2016 pour les Affaires bilatérales et régionales du travail, et du mois d'avril 2012 au mois de décembre 2016 pour le volet de financement de Travail et commerce international. Les activités étudiées incluent : la négociation, la mise en œuvre et la surveillance des dispositions sur le travail, y compris la consultation des intervenants; les enquêtes sur les cas de non-respect des dispositions sur le travail et la résolution de ces cas; la surveillance de la réalisation par des tiers de projets visant à aider les partenaires à respecter les exigences des dispositions sur le travail; l'établissement et le maintien de relations avec les pays partenaires, y compris la participation à des activités de coopération; et le partage des connaissances sur les normes fondamentales du travail et la promotion de ces normes dans le monde grâce à la mobilisation régionale.

La méthode d'évaluation a été conçue de manière à permettre de mesurer l'impact et la pertinence des contributions des Affaires bilatérales et régionales

du travail sur les résultats tels que le soutien des dispositions bilatérales sur le travail, la participation à des initiatives portant sur les normes du travail ainsi que l'appui aux pays partenaires dans la mise en œuvre et le respect des exigences des dispositions sur le travail. Le principal problème rencontré au cours de l'évaluation a été la disponibilité limitée de données administratives du programme nécessaires à la mesure des résultats généraux et des incidences à moyen et long terme. L'évaluation a donc dû recourir aux documents spécialisés et à de sources de données secondaires pour obtenir les données probantes sur les extrants et les résultats immédiats (p. ex. rapports de projet, rapports de voyage) lorsque disponibles. Elle a par la suite validé cette information grâce aux données recueillies lors des entrevues auprès d'informateurs clés.

Constatations

Les objectifs du programme et du volet de financement sont pertinents tant pour le gouvernement que pour Emploi et Développement social Canada, et ils reflètent le rôle et les obligations du Canada comme membre actif de l'Organisation internationale du Travail. L'équipe du programme mène effectivement des activités de recherche et d'analyse qui contribuent à la négociation et la mise en œuvre des dispositions sur le travail. Ces activités pourraient éventuellement être améliorées grâce à des consultations supplémentaires auprès des intervenants.

La capacité de surveillance et de traitement des cas de non-respect des dispositions sur le travail s'avère limitée. Cela est en partie attribuable à la nécessité d'allouer les ressources aux secteurs où les besoins sont les plus pressants, ainsi qu'au nombre peu élevé de plaintes formelles de non-conformité. L'équipe du programme a reconnu des lacunes dans les activités de surveillance et mis sur pied un projet pilote de surveillance en 2015.

Les projets de Travail et commerce international sont un outil efficace d'appui aux partenaires du Canada pour dans la résolution des problèmes précis en matière de travail relativement à leurs obligations en regard aux dispositions sur le travail. Les projets concordent avec les thèmes liés au travail dans les dispositions sur le travail et les plans d'action. Des modifications au processus d'approbation des projets pourraient aider à axer les projets sur les secteurs les plus prioritaires, alors que la modification de la durée des projets pourrait contribuer à une viabilité accrue des résultats des projets.

Le programme est structuré de façon à travailler en coopération avec les pays partenaires sur les dispositions sur le travail. L'équipe du programme interagit avec les bénéficiaires visés par les dispositions sur le travail dans d'autres pays (c.-à-d. les employeurs et les employés). Toutefois, elle ne leur fournit pas de soutien ou de services directs. En raison de cet aspect de la structure du programme et de nombreux facteurs externes hors du contrôle du programme, l'analyse de l'évaluation présentée ici examine la contribution du programme aux résultats. Certaines données probantes démontrent que les dispositions sur le

travail et les projets peuvent contribuer à susciter des changements positifs dans certains pays. Par exemple, des informateurs clés ont mentionné des cas où les dispositions sur le travail étaient un facteur ayant contribué à l'augmentation des inspections en matière de santé et de sécurité. Elles ont exercé des pressions qui ont débouché sur une meilleure application des lois protégeant le droit à la liberté d'association et la négociation collective dans les pays partenaires. Des dossiers de projet ont documenté des contributions comme les efforts pour appuyer l'amélioration des lois du travail afin de protéger les travailleurs migrants et accroître l'efficacité et l'efficience des inspections en matière de santé et de sécurité.

Diverses considérations contextuelles doivent être prises en compte dans la documentation et l'interprétation de l'efficacité et l'économie. Il s'agit notamment des ressources relativement limitées du programme (environ 2 M$ par année pour le programme et le volet de financement combinés, y compris les subventions), de la durée des négociations, du nombre croissant d'accords comprenant des dispositions sur le travail ainsi que des liens étroits entre ces petits programmes et des programmes plus vastes d'autres ministères (p. ex. Affaires mondiales Canada) et d'autres pays (p. ex. les États-Unis) qui peuvent avoir plus de contrôle sur les résultats.

Leçons apprises

1. Les consultations pourraient être modifiées de façon à augmenter la participation des provinces, des territoires et d'autres intervenants en vue d'améliorer l'analyse et les négociations.

2. L'utilisation des mécanismes de surveillance et du processus de plainte pour cerner et traiter les cas de non-conformité a été limitée, en partie à cause des contraintes de ressources pour les mécanismes et en raison du nombre peu élevé de plaintes formelles présentées. Il serait peut-être utile de voir comment le projet pilote peut répondre au besoin de surveillance des dispositions sur le travail et comment la mise en œuvre du cadre peut se poursuivre de façon durable.

3. Des ajustements au processus d'approbation des projets pourraient aider à se concentrer sur les secteurs où les besoins sont les plus pressants. La modification de la durée des projets pourrait favoriser la viabilité de leurs résultats.

4. Des améliorations éventuelles à la mesure du rendement ont été relevées tant pour le programme que pour le volet de financement, notamment en ce qui concerne l'organisation des données sur le rendement et la collecte de renseignements sur les contributions aux résultats à plus long terme.

1.0 Introduction

Les accords commerciaux internationaux sont essentiels à la prospérité économique du Canada. La plupart des accords commerciaux contiennent des dispositions sur le travail qui sont formulées dans des ententes parallèles ou des chapitres à l'intérieur des accords. Ces dispositions ont pour but de défendre les principes et droits relatifs au travail reconnus à l'échelle internationale. Ces dispositions exécutoires sur le travail sont négociées de manière à ce que les travailleurs et employeurs canadiens ne soient pas désavantagés par les accords commerciaux. Ces dispositions protègent contre la concurrence déloyale d'autres pays qui ne respectent pas les droits et principes fondamentaux du travail. Par ailleurs, elles aident à la promotion des droits fondamentaux du travail dans le monde.

Au sein du gouvernement fédéral, l'équipe du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail d'Emploi et Développement social Canada (ci-après « le programme ») est chargée de la négociation, la rédaction et la surveillance des dispositions sur le travail; des enquêtes sur les plaintes; et du règlement des différends concernant les dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange (ci-après « les dispositions sur le travail »). Par ailleurs, le programme assure une fonction de communication et de coordination qui consiste, entre autres, à fournir de l'information pour préparer la participation de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail à diverses rencontres internationales. La principale responsabilité de l'équipe du programme à cet égard consiste en l'assistance auprès de la ministre dans le cadre de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail. La responsabilité s'étend à la participation de à divers ateliers et activités d'apprentissage en plus des conférences destinées à partager les connaissances et les pratiques exemplaires avec les partenaires régionaux.

Le volet Travail et commerce international du Programme de financement du travail (ci-après « le volet de financement ») appuie les activités du programme en subventionnant des projets qui contribuent au renforcement des capacités dans les pays partenaires. Les subventions sont souvent liées à la négociation et la mise en œuvre des dispositions sur le travail, et elles servent à aider les pays partenaires à respecter leurs engagements découlant des dispositions sur le travail, notamment les engagements à maintenir, à améliorer ou à faire respecter leur législation du travail.

La présente évaluation a pour but de déterminer la concordance entre les résultats escomptés du programme et du volet de financement avec les priorités gouvernementales. Elle fait l'inventaire des contributions à l'atteinte des résultats de chaque élément du programme et l'examen des aspects d'économie et d'efficacité, notamment la collecte et l'utilisation des données sur la mesure du rendement.

Le programme vise à inciter les pays partenaires à maintenir ou améliorer leurs normes du travail ainsi que l'application de ces normes au moyen de la négociation et de la mise en œuvre des dispositions sur le travail. Le succès de ces efforts dépend de la coopération entre les partenaires et ne se dissocie pas aisément de leurs contextes politique et économique internes ou de l'influence d'autres partenaires des pays. L'équipe du programme interagit avec des intervenants (c.-à-d. les employeurs et les employés) susceptibles de bénéficier des dispositions sur le travail. Toutefois, il n'est pas structuré de manière à offrir directement des avantages ou services à ces intervenants dans d'autres pays. De la même façon, le volet de financement accorde des subventions à des organismes tiers d'exécution. Cependant il n'offre pas de services ou d'avantages directs aux employeurs ou employés dans les pays partenaires, conformément aux modalités du Programme de financement du travail. Par ailleurs, il arrive souvent que ces projets ou initiatives ne soient pas les seuls à traiter le même problème dans un pays donné. En raison de la structure du programme et du volet de financement ainsi que de facteurs externes hors de leur contrôle, l'analyse présentée se limite au niveau de la contribution.

L'évaluation porte principalement sur les activités du programme et du volet de financement. S'agissant du programme, la portée de l'évaluation englobe les activités réalisées de mars 2011 à décembre 2016. Cela inclut le travail régulier de négociation, de mise en œuvre et de règlement des différends concernant 12 dispositions sur le travail complétées, en plus des activités courantes liées à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail[1]. En ce qui concerne le volet de financement, l'évaluation couvre la période d'avril 2012 à décembre 2016[2] et elle inclut 14 projets conçus pour aider les partenaires commerciaux dans des dossiers portant sur les normes du travail et les méthodes d'application. Il s'agit par exemple de projets qui aident à lutter contre le travail des enfants; combler des lacunes dans la législation du travail visant des sous-groupes de travailleurs vulnérables; améliorer la compréhension et le respect des normes du travail; etrenforcer la mise en application des règlements de santé et sécurité (la liste complète des projets se trouve à l'annexe 1).

Les méthodes d'évaluation comportent la revue des documents, l'analyse documentaire et des entrevues auprès de 17 informateurs clés, y compris des agents de programme, des représentants d'autres ministères du gouvernement fédéral, des experts universitaires en droit du travail, des associations patronales, des syndicats, des pays partenaires et des organismes tiers bénéficiaires de financement de projets.

[1] La Conférence interaméricaine des ministres du Travail est la principale tribune pour discuter des priorités des politiques régionales sur les questions relatives au travail au sein de l'Organisation des États américains.

[2] La portée de l'évaluation pour les activités du volet de financement couvre une période plus courte que celle du programme parce que ce volet n'a été lancé qu'en avril 2012.

2.0 Renseignements généraux sur le programme

2.1 Dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange

Le Canada négocie et met en œuvre des dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange. Ces dispositions s'inspirent des normes fondamentales du travail reconnues dans le monde et de l'application des lois nationales du travail. Ces mesures prenaient auparavant la forme d'ententes parallèles séparées des accords commerciaux. L'approche la plus récente consiste à regrouper les dispositions sur le travail dans un chapitre à l'intérieur d'un accord de libre-échange plus étendu. De plus, le Canada négocie et met en œuvre des protocoles d'entente non contraignants sur les enjeux liés au travail.

Les dispositions sur le travail ont pour objectifs d'appuyer la bonne gouvernance et la primauté du droit dans le monde; de renforcer la position concurrentielle du Canada en veillant à ce que les travailleurs et les employeurs canadiens ne soient pas désavantagés dans les échanges commerciaux et investissements internationaux; et de donner suite à l'engagement du Canada en faveur des droits fondamentaux de la personne (en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail, 1998)[3]. Ces principes incluent le droit à la liberté d'association et la négociation collective, l'abolition du travail des enfants, l'élimination du travail forcé ou obligatoire et l'élimination de la discrimination en milieu de travail.

Parmi les éléments clés des dispositions sur le travail, il y a des clauses voulant que les parties s'engagent aussi à fournir une protection acceptable sur le plan de la sécurité et de la santé, des salaires, des heures de travail et des travailleurs migrants. Par ailleurs, les dispositions sur le travail comportent aussi un mécanisme qui permet au public de soulever des questions au sujet des parties qui ne respectent pas leurs obligations découlant des dispositions sur le travail. Par ailleurs, les dispositions sur le travail contiennent généralement un mécanisme qui garantit le règlement de différends qui s'applique aux obligations et principes énoncés dans les dispositions sur le travail; la possibilité de sanctions financières en cas de non-respect des normes; des clauses de non-dérogation pour éviter que des parties assouplissent leurs normes du travail ou leur exécution pour attirer les échanges commerciaux ou les investissements; et des engagements à réaliser des activités de coopération ou de renforcement des capacités pour favoriser l'atteinte des objectifs des dispositions sur le travail.

---

[3] L'Organisation internationale du Travail est un organisme des Nations Unies qui travaille avec des représentants des gouvernements, des employeurs et des employés pour promouvoir des conditions de travail équitables dans ses États membres. Entre autres activités, l'organisme établit des normes du travail et des principes et droits fondamentaux au travail, il supervise les conventions du travail, il met en œuvre des politiques et programmes favorisant la création d'emplois décents et il facilite le dialogue entre les gouvernements, les employeurs et les employés.

Comme il est illustré dans le tableau 1, en date du 31 décembre 2016, le Canada a ratifié neuf accords commerciaux contenant des dispositions sur le travail, tandis que des négociations étaient finalisées pour trois autres accords commerciaux assortis de dispositions sur le travail. En plus de ces 12 accords commerciaux, il y a deux accords commerciaux qui n'étaient pas assortis d'une entente de coopération dans le domaine du travail au moment de l'évaluation (avec Israël et l'Association européenne de libre-échange)[4]. Excepté l'Union européenne, les pays signataires de ces accords représentaient 62 % des importations du Canada et 78 % des exportations du Canada en 2015[5].

Tableau 1 : Dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange en date du 31 décembre 2016

Partenaires dans les accords commerciaux	Entrée en vigueur
É.-U., Mexique	1 janvier 1994
Chili	5 juillet 1997
Costa Rica	1 novembre 2002
Pérou	1 août 2009
Colombie	15 août 2011
Jordanie	1 octobre 2012
Panama	1 avril 2013
Honduras	1 octobre 2014
Corée du Sud	1 janvier 2015
Ukraine	Négociations terminées
Union européenne	Négociations terminées
Partenariat transpacifique	Négociations terminées[6]

2.2 Aperçu du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail

Le programme vise à protéger les travailleurs et les employeurs canadiens d'une concurrence déloyale d'autres pays et à promouvoir les droits fondamentaux du travail dans le monde. Les principales activités consistent notamment en :

- la négociation : le programme aide à l'élaboration et la négociation de dispositions sur le travail incluant la consultation auprès d'intervenants des provinces, des territoires et de la société civile;

[4] Depuis décembre 2016, un chapitre sur le travail a été ajouté à un nouvel accord en cours de négociation avec Israël, et des discussions exploratoires sont en cours avec l'Association européenne de libre-échange.
[5] Division de l'information et de la recherche sur les milieux de travail, Programme du travail, Emploi et Développement social Canada (2015), « Les répercussions de l'imposition de tarifs canadiens sur les exportations de produits textiles, de vêtements et d'articles de cuir des pays les moins développés. » [Traduction]
[6] Les négociations ont été interrompues en 2015, mais ont repris ensuite.

- la surveillance : les enquêtes sur les plaintes et le règlement de différends; l'équipe du programme est responsable de la surveillance de l'application des dispositions sur le travail et de l'utilisation des mécanismes de règlement des différends en cas de non-conformité, si nécessaire;

- la consultation, la communication et la coordination : le programme est le point de contact national pour les dispositions sur le travail après la ratification des accords commerciaux, et l'équipe est chargée de la coordination et de la communication avec les pays partenaires. L'équipe du programme coordonne aussi la participation du Canada à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail et formule des commentaires dans la préparation de la participation à d'autres rencontres internationales relatives au travail.

Le budget annuel du programme a varié de 1,1 M$ à 1,3 M$ par exercice financier (1 avril au 31 mars) au cours de la période visée par l'évaluation (c.-à-d. l'exercice 2011 à 2012 jusqu'au 2015 à 2016). Quelque 11 équivalents temps plein sont affectés au programme chaque année. Les résultats du programme analysés dans le cadre de l'évaluation sont décrits dans l'annexe 2 [7]. L'évaluation a examiné en particulier les contributions du programme aux résultats immédiats suivants : les négociations qui ont abouti ou qui ont franchi des étapes; l'amélioration de la capacité institutionnelle des pays partenaires grâce à des activités de coopération et des projets d'assistance technique; l'exécution des dispositions à l'aide des mécanismes de règlement des différends prévus dans les dispositions sur le travail; et l'adoption du plan d'action et de la déclaration de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail[8]. L'évaluation a permis de constater que le programme contribuait à chacun de ses résultats. Par exemple, les activités du programme suivantes ont contribué aux résultats :

- Les travaux de recherche et de négociation du programme ont contribué à la conclusion des négociations pour huit accords assortis de dispositions sur le travail (voir le tableau 1).

- Les projets de subventions et contributions supervisés par le programme ont aidé les pays partenaires à sensibiliser des collectivités à propos du travail des enfants et à améliorer leur capacité d'effectuer des inspections en matière de santé et sécurité au travail.

[7] L'évaluation a tenu compte des résultats décrits dans la version la plus récente du modèle logique du programme disponible au début de la collecte des données au printemps de 2016. L'annexe 2 présente les résultats escomptés du programme en avril 2016 et l'annexe 3 contient la dernière version du modèle logique du programme d'août 2017.

[8] Les contributions du programme aux résultats intermédiaires et ultimes ont aussi été évaluées, quoiqu'il y ait plus de données disponibles pour le niveau intermédiaire.

- Le programme a enquêté sur des cas potentiels de non-conformité et, dans un cas, le programme a publié un rapport et des recommandations pour améliorer les droits à la liberté d'association et de négociation collective.

- Le dialogue entre le programme et les partenaires régionaux a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action et des déclarations de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail.

2.3 Aperçu du volet de financement de Travail et commerce international

Le volet de financement cherche à faire respecter les dimensions relatives au travail dans le commerce international et vise l'intégration économique en faisant la promotion d'une bonne gouvernance, de la primauté du droit, et du respect des droits et principes internationaux en matière de travail[9]. Il s'agit d'un volet d'un programme plus vaste de subventions et contributions, et il finance des projets internationaux d'assistance technique qui aident les pays partenaires dans la mise en application de leur législation du travail.

Les subventions sont accordées à des projets d'organismes qui travaillent avec les gouvernements et d'autres intervenants (p. ex. syndicats, employeurs) à cerner les questions relatives au travail et à y répondre. Elles aident à générer des connaissances et des mesures d'innovation dans les domaines des relations de travail et des pratiques en milieu de travail. Par ailleurs elles permettent d'élargir et de soutenir les réseaux de collaboration dans l'atteinte des objectifs communs reliés au domaine du travail. Parmi les organismes admissibles figurent des organisations internationales du travail ou des organismes connexes; des organisations nationales ou internationales ayant le mandat d'aider les pays à répondre aux exigences en matière d'emploi liées au commerce; des organismes nationaux ou internationaux sans but lucratif qui fournissent une aide technique sur des enjeux liés au travail; et des universités ou collèges publics.

Les responsables du programme évaluent les demandes. Ils élaborent, gèrent et supervisent les accords de financement. Les bénéficiaires de subventions réalisent des projets grâce à des activités portant sur les dimensions du travail dans le contexte de la mondialisation. Les sujets des projets sont choisis en fonction de l'aide apportée aux pays partenaires dans la mise en œuvre et le

[9] Les droits et principes internationaux en matière de travail font souvent référence aux droits et principes fondamentaux énoncés par l'Organisation internationale du Travail. En tant que membre de cette organisation, le Canada doit respecter les quatre droits et principes fondamentaux en milieu de travail (liberté d'association et de négociation collective, élimination du travail forcé ou obligatoire, abolition du travail des enfants et élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession). Le Canada a aussi signé 36 conventions de l'Organisation internationale du Travail, y compris huit conventions fondamentales.

maintien de leurs engagements en matière de travail découlant des négociations bilatérales et des dispositions sur le travail.

Le budget annuel du volet de financement était d'environ 1,2 M$ à 1,9 M$ par exercice financier au cours de la période visée par l'évaluation (c.-à-d. 2012 à 2013 jusqu'à 2015 à 2016)[10]. Au cours de ces quatre exercices financiers, un demi équivalent temps plein était affecté en moyenne au volet de financement. L'évaluation a analysé les contributions à l'atteinte des résultats escomptés suivants : le dialogue social sert à régler des problèmes liés au travail, y compris ceux qui sont liés aux dispositions sur le travail; il y a un renforcement des capacités pour régler des problèmes liés au travail, y compris ceux qui sont liés aux dispositions sur le travail; des problèmes liés au travail sont abordés, notamment ceux qui sont liés aux dispositions sur le travail; et contribution à l'intensification de l'application de la législation internationale du travail dans les pays partenaires.[11].

Voici des exemples d'activités précises du volet de financement qui ont favorisé les progrès accomplis en vue d'obtenir ces résultats :

- Un dialogue social a eu lieu entre les représentants d'employeurs, d'employés et du ministère du Travail de pays partenaires concernant le droit à la liberté d'association et de négociation collective grâce aux activités des projets.

- Il y a eu un renforcement des capacités de surveillance de cas de travail des enfants ainsi qu'une amélioration des services pour empêcher le travail des enfants et pour soutenir la transition, au moyen d'un projet, suite à une situation de travail d'enfants.

- Il y a eu une amélioration des outils, de la formation et du soutien pour les inspections en matière de santé et de sécurité au travail et pour les représentants en santé et sécurité au travail, en partie grâce à du travail sur quelques projets.

[10] Certaines subventions du volet de financement sont gérées par la division des Affaires multilatérales du travail, qui n'est pas visée par cette évaluation.

[11] L'annexe 4 présente le modèle logique complet du Programme de financement du travail, incluant les résultats pour le volet Travail et commerce international.

3.0 Pertinence

3.1 Harmonisation avec les priorités à l'égard du programme Travail et commerce international

Le programme et le volet de financement connexe sont pertinents tant pour le gouvernement que pour Emploi et Développement social Canada (ci-après « le ministère »). Les objectifs du programme et du volet de financement sont en harmonie avec les priorités du gouvernement et du ministère dans les domaines du travail et du commerce international, ainsi qu'avec le programme commercial progressiste du gouvernement. Cette conclusion s'appuie sur des entrevues avec les responsables du programme, et elle a été confirmée au moyen de renseignements extraits de documents budgétaires, de rapports ministériels sur le rendement et de rapports sur les plans et priorités.

3.2 Harmonisation avec les priorités à l'égard du maintien des droits et principes internationaux

Les objectifs du programme et du volet de financement correspondent aussi au rôle et aux obligations du Canada comme membre actif de l'Organisation internationale du Travail. Par exemple, la concordance entre les objectifs du programme et du volet de financement avec les priorités ministérielles est démontrée dans le Rapport sur les plans et priorités 2015 à 2016 du ministère qui dit ce qui suit : « Notre gouvernement continuera de collaborer avec nos partenaires intérieurs et internationaux afin de promouvoir l'importance du respect des principes et des droits fondamentaux du travail grâce à la négociation des dispositions sur le travail qui sont enchâssées dans les accords de libre-échange. »[12]

4.0 Efficacité

4.1 Appui à la négociation et la mise en œuvre des dispositions sur le travail des accords de libre-échange

L'évaluation a constaté que les activités de recherche et d'analyse du programme contribuent à la négociation et à la mise en œuvre des dispositions sur le travail. En ce qui a trait aux activités de consultation, on a vu peu de données probantes voulant que des consultations régulières aient été menées auprès des provinces, des territoires et d'autres intervenants, et utilisées par la suite pour appuyer la négociation et la mise en œuvre des dispositions sur le travail.

[12] Canada, Emploi et Développement social Canada. Rapport sur les plans et priorités 2015 à 2016, Ottawa, 2015, p. 2.

Description des activités

L'une des activités principales du programme consiste à préparer la négociation des dispositions sur le travail en faisant de la recherche et des analyses sur divers enjeux et conditions de travail. Cette recherche porte notamment sur les anciennes dispositions sur le travail, sur les opinions des intervenants ainsi que les travaux pertinents d'autres ministères fédéraux. Grâce à cette information, le programme formule des positions en vue de la négociation et prépare des résumés des progrès pour informer la haute direction et les intervenants d'autres ministères fédéraux.

L'équipe du programme entame des négociations à l'aide d'un modèle de base inspiré des dispositions antérieures sur le travail. Cela présente l'avantage d'assurer une certaine cohérence dans l'administration et l'interprétation des dispositions sur le travail, et de minimiser le besoin de se consulter sur chaque ensemble de dispositions sur le travail. Cette démarche fait aussi appel aux travaux de recherche et d'analyse du programme pour ajuster le texte du modèle de base au contexte de chaque partenaire dans la négociation.

Il incombe également à l'équipe du programme de tenir des consultations sur les négociations auprès des provinces, des territoires et d'autres intervenants. Affaires mondiales Canada, le ministère responsable des négociations commerciales au nom du gouvernement du Canada, décide de la démarche globale dans les consultations auprès des provinces et des territoires pendant la négociation d'un accord commercial, et il dispose d'un mécanisme pour fournir des mises à jour. Par le truchement de ce mécanisme, le programme fait parvenir des rapports d'étape aux délégués commerciaux des provinces et territoires, en plus des mises à jour faites au cours des réunions annuelles d'un sous-comité de l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière. Ces dernières années, la participation provinciale et territoriale a varié de passablement active (p. ex. pour l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne) à plus passive (p. ex. la première ronde du Partenariat transpacifique).

Points forts

L'un des principaux points forts du programme est le travail de collecte et d'analyse de l'information sur la situation du travail dans les pays partenaires potentiels. Selon des informateurs clés, la recherche menée par le programme aide l'équipe de négociation à cerner des sujets de préoccupation précis, à définir sa propre stratégie de négociation ainsi qu'à déterminer les enjeux qui pourraient être abordés dans le cadre des projets de Travail et commerce international ou de travaux coopératifs avec le pays partenaire.

Depuis peu, il y a une participation accrue des provinces aux accords en matière de commerce et de travail, surtout dans le contexte des négociations avec l'Union européenne et de la reprise des discussions sur le Partenariat

transpacifique. Le programme a également déployé des efforts pour améliorer les consultations auprès des intervenants grâce, notamment, à la participation aux réunions de l'Organisation internationale du Travail avec des représentants d'employés et d'employeurs. En 2013, il y a eu une table ronde regroupant des représentants du Programme du travail du ministère, d'employeurs et d'employés pour discuter de la mise sur pied d'un nouveau groupe consultatif technique sur les négociations concernant le commerce et le travail. Cependant l'évaluation n'a pu trouver de données probantes sur des réunions subséquentes pour former ce groupe consultatif.

Secteurs à dificultés et questions à considérer

Selon l'évaluation, malgré les récents changements dans la participation provinciale et territoriale aux négociations, il y a eu peu d'échanges et de consultations auprès de ces partenaires si l'on considère la période de cinq ans visée par l'évaluation. Par ailleurs, seulement cinq provinces sont signataires d'au moins un accord assorti de dispositions sur le travail en vigueur au cours de la période visée par l'évaluation, et seuls le Québec et le Manitoba sont signataires de plus d'un accord assorti de dispositions sur le travail (annexe 5). Selon une analyse documentaire, les provinces éprouvent de la difficulté à entériner des accords commerciaux et leurs dispositions sur le travail au motif qu'elles ne peuvent prouver leur efficacité, qu'elles manqueraient d'expérience dans les questions négociées et par manque de ressources pour se préparer et participer aux négociations[13]. Elles sont peu portées à signer parce qu'elles peuvent tirer parti d'un accord et de ses dispositions sur le travail sans les approuver officiellement. L'absence d'approbation peut aussi leur permettre d'éviter les répercussions juridiques en cas de non-conformité avec les dispositions sur le travail. L'aval limité donné par les provinces a été souligné par certains experts comme une indication que l'approche de participation provinciale et territoriale aux négociations est dépassée[14].

Les dispositions sur le travail comprennent des mécanismes de consultation officielle auprès des représentants des syndicats, des entreprises et des membres du public. Toutefois, il y a peu de données probantes sur des consultations régulières, officielles et structurées auprès de ces intervenants au Canada au cours des dernières années. Des informateurs clés, y compris des agents de programme et des délégués syndicaux, ont suggéré qu'il faudrait plus de consultations proactives auprès des intervenants. Quelques informateurs clés ont mentionné que l'utilisation d'un modèle textuel de base normalisé au début des négociations peut aggraver la difficulté de trouver une méthode pour intégrer effectivement les commentaires des intervenants dans les négociations.

---

[13] Christopher J. Kukucha. Provincial/Territorial Governments and the Negotiation of International Trade Agreements, IRPP Insight (10), 2016, pp. 8 à 9.

[14] Patrick Fafard et Patrick Leblond. Accords commerciaux au 21e siècle : Des défis pour le fédéralisme canadien, 2012.

4.2 Mise en œuvre des dispositions sur le travail et surveillance des droits et normes du travail dans les pays partenaires

En général, la capacité du programme de surveiller l'application des dispositions sur le travail a été affectée par l'ampleur de ses responsabilités et ses besoins en ressources pour les négociations en cours et les nouvelles négociations. Le programme a effectué une surveillance ponctuelle des droits et normes du travail dans les pays partenaires au cours de la période visée par l'évaluation. Un projet pilote de cadre de mise en œuvre et de surveillance a été présenté en 2015 pour aider à combler cette lacune.

Description de l'activité

La mise en œuvre et la surveillance des dispositions sur le travail peuvent se faire au moyen des mécanismes contenus dans les dispositions sur le travail elles-mêmes. Les activités mises sur pied par les responsables du programme pour se tenir au courant des situations de travail dans les pays partenaires sont aussi utiles à cet effet. Presque toutes les dispositions sur le travail contiennent une obligation stipulant qu'un conseil ministériel est tenu de mener une évaluation des opérations et de l'efficacité dans les trois à cinq ans suivant l'entrée en vigueur des dispositions sur le travail, dans le cadre du processus de mise en œuvre. Les responsables du programme surveillent les enjeux en matière de travail dans les pays partenaires par des travaux constants de recherche et d'examen des rapports rendus publics par les principaux organismes et réseaux. Ces efforts s'ajoutent à l'information recueillie directement auprès des intervenants dans les pays partenaires par une correspondance et des missions ponctuelles dans ces pays. Les projets de Travail et commerce international sont aussi une source importante de renseignements pour la surveillance grâce aux mises à jour périodiques et aux rapports d'étape faits par les bénéficiaires du financement.

En 2015, le programme a mis sur pied un projet pilote de surveillance visant à remédier aux lacunes qu'il avait lui-même reconnues dans ce domaine. Le projet visait aussi à faciliter une mise en œuvre plus effective et à cerner d'éventuels problèmes de conformité en vue de futurs travaux de coopération. Le projet pilote portait sur la collecte et l'analyse de renseignements plus détaillés qu'auparavant, et il a produit des rapports sur des situations de travail dans quatre pays partenaires.

Points forts

On a constaté que les activités de surveillance fournissent une information utile sur diverses questions et conditions de travail. Les missions complètent l'information générale contenue dans les rapports publics au moyen de renseignements plus détaillés recueillis directement auprès des intervenants. De la même façon, les projets de Travail et commerce international se sont avérés utiles pour la participation et la circulation de l'information sur les enjeux et les

conditions de travail. La mise en place du cadre de surveillance montre une compréhension de la nécessité d'améliorer la surveillance. Le projet pilote du cadre de surveillance peut déboucher sur amélioration éventuelle d'approches de la surveillance à l'avenir.

Secteurs à dificultés et questions à considérer

De manière générale, il y a peu de données probantes de la réalisation de certaines activités importantes de mise en œuvre. L'évaluation n'a trouvé aucune donnée probante sur la planification ou la réalisation des examens des opérations et de l'efficacité exigés par le Conseil ministériel dans le processus de mise en œuvre. Bien que certaines approches de surveillance soient utilisées, on ne peut déterminer clairement dans quelle mesure elles pourraient déceler et prévenir efficacement des problèmes graves qui n'auraient pas été soulevés dans une plainte formelle. En effet il faut une plainte formelle pour activer certains mécanismes de règlement des différends concernant des dispositions sur le travail. Le programme pourrait examiner des possibilités de mieux utiliser les mécanismes de mise en œuvre formelle intégrés aux dispositions sur le travail.

On pourrait aussi réexaminer le projet pilote de cadre de surveillance afin de déterminer s'il est en mesure d'appuyer les mécanismes de mise en œuvre inclus dans les dispositions sur le travail. On pourrait aussi revoir le cadre pour savoir dans quelle mesure sa mise en œuvre est efficace et durable, en tenant compte de facteurs contextuels comme les ressources limitées du programme et le nombre croissant d'accords assortis de dispositions sur le travail à surveiller.

4.3 Règlement des cas de non-conformité

La démarche officielle en cas de non-conformité n'a été déclenchée qu'à deux occasions de 2011 à 2016. Les deux cas ont fait l'objet de consultations ministérielles, mais n'ont pas exigé, à ce jour, de mesures subséquentes de règlement des différends.

Description de l'activité

Le programme peut identifier des cas éventuels de non-conformité grâce à la surveillance ou l'autodéclaration par un partenaire qui demande une aide pour remplir ses obligations. Lorsqu'un risque de non-conformité est découvert de cette manière, les responsables du programme peuvent consulter les responsables en matière de travail dans le pays partenaire afin d'obtenir leur coopération dans des échanges de formation et de connaissances, et avoir recours aux projets de Travail et commerce international pour régler ces questions avant qu'elles ne se compliquent.

Une démarche plus formelle dans le règlement des cas de non-conformité au titre des dispositions sur le travail est enclenchée lorsqu'une communication

publique (c.-à-d. une plainte) est déposée et acceptée. Les dispositions sur le travail contiennent un mécanisme de communication publique qui permet aux employés, aux employeurs et à d'autres intervenants de signaler des problèmes relatifs à un cas possible de non-conformité sur le territoire d'un partenaire commercial. Le programme agit à titre de Bureau administratif national du Canada, une entité non liée qui reçoit et examine les communications publiques soumises au Canada. Le Bureau administratif national a reçu trois communications publiques au cours de la période visée par l'évaluation, dont deux répondaient aux exigences techniques pour une enquête telles que précisées dans les dispositions sur le travail.

Au cours de l'examen des communications publiques, des agents du Bureau administratif national du Canada tiennent des discussions avec les responsables en matière de travail dans le pays partenaire. Ces discussions peuvent entraîner la prise de mesures par le pays partenaire pour régler le problème au cours de l'enquête, sans avoir à aller plus loin dans le processus formel.

Les dispositions sur le travail prévoient aussi un processus de règlement des différends comportant des mesures progressives. Dans un premier temps, le Canada peut demander des consultations entre les responsables en matière de travail ou les ministres, et offrir des fonds d'aide technique pour résoudre certains problèmes. Les deux cas de communication publique examinés dans cette évaluation ont fait l'objet de consultations ministérielles et n'ont pas dépassé ce stade.

Points forts

La possibilité de déclencher un processus formel donne du poids au processus informel, alors que le cadre général et les mécanismes d'application subséquents servent d'incitation à résoudre le problème de façon volontaire dans une démarche informelle. Le processus formel des communications publiques et des consultations ministérielles a été utile aux enquêtes et au règlement des cas de non-respect des dispositions sur le travail. Quelques informateurs clés ont mentionné que le processus fournit le temps et les ressources nécessaires pour comprendre les problèmes et travailler étroitement avec les partenaires pour les solutionner.

Secteurs à dificultés et questions à considérer

L'évaluation a constaté que le processus de communication publique est difficile d'accès. Les informateurs clés ont noté quelques obstacles tels que le coût, les exigences techniques (p. ex. les dispositions sur le travail visées par l'évaluation exigent que les plaignants s'associent à un organisme au Canada pour soumettre une communication publique) et les exigences concernant les données et la documentation. L'examen d'une plainte et l'enquête subséquente demandent beaucoup de temps et de ressources au programme; il faut des mois pour la préparation d'un rapport.

Il a été difficile de mesurer l'efficacité des méthodes formelles utilisées en cas de non-conformité, en partie parce qu'elles sont rarement utilisées. Il y avait peu de documentation disponible sur les résultats du processus formel ainsi que pour déterminer s'il a entraîné une conformité accrue. Le programme pourrait peut-être envisager de mieux documenter les efforts de traitement des cas de non-conformité pour qu'on puisse mieux comprendre la contribution relative de chaque approche dans l'atteinte des résultats (p. ex. une conformité accrue, des normes du travail améliorées) à l'intérieur d'un ensemble complexe d'activités interreliées.

4.4 Appui aux partenaires du Canada et respect des obligations du Canada dans le traitement des problèmes liés au travail

Les projets de Travail et commerce international sont un outil efficace pour aider les partenaires du Canada à mettre en œuvre les dispositions sur le travail en traitant des questions précises liées aux obligations des partenaires découlant des dispositions sur le travail. Les projets correspondent aux thèmes relatifs au travail énoncés dans les dispositions sur le travail et les plans d'action. Des informateurs clés ont suggéré qu'il faudrait modifier le processus d'approbation des projets pour aider ceux-ci à se concentrer sur les secteurs les plus prioritaires et où les besoins sont les plus pressants. Ils ont aussi indiqué que des modifications apportées aux échéanciers de projet et une programmation à plus long terme pourraient contribuer à des résultats de projet potentiellement viables.

Description de l'activité

Le volet de financement de Travail et commerce international est conçu pour aider les partenaires du Canada à respecter leurs engagements en matière de travail. Il finance des projets qui visent le maintien ou l'amélioration de la législation du travail des partenaires ou leur capacité de mise en application. Comme il a été précisé dans les modalités du volet de financement, ces subventions ne sont pas utilisées à titre de contribution obligatoire du Canada à des organismes internationaux. Elles ne servent pas non plus à fournir un financement de base à un organisme quelconque ou financer ses frais opérationnels. Toutefois, elles appuient l'engagement pris par le Canada auprès d'organismes internationaux de respecter et promouvoir les normes de travail reconnues dans le monde en aidant des pays à régler des problèmes liés au travail. Les responsables du programme mènent des travaux de recherche, d'analyse et de consultation auprès d'éventuels bénéficiaires du financement et des représentants des pays partenaires pour élaborer des propositions de projets dont les buts concordent avec les priorités de financement du Canada ainsi qu'avec les priorités et besoins des partenaires. La durée des projets est de 15 à 45 mois, et le montant du financement varie de 46 000 $ à 700 000 $, comme le montre la liste des projets dans l'annexe 1.

Points forts

Grâce aux entrevues et à l'étude des documents, l'évaluation a permis de constater que tous les projets répondent aux besoins des partenaires en ce qui a trait à l'aide au maintien, à l'amélioration et à la mise en application de leur législation, leurs droits et leurs principes en matière de travail. Il y a concordance entre les objectifs des projets et les thèmes décrits dans les dispositions sur le travail correspondantes ainsi qu'avec les plans d'action mis en place par le programme. Des subventions ont été accordées par exemple pour aider à combler des lacunes dans la législation du travail et remédier aux niveaux élevés de travail des enfants chez les travailleurs migrants dans un des pays partenaires. Les projets d'assistance technique financés au moyen de ces subventions ont contribué à l'amélioration des conditions des travailleurs migrants dans ces secteurs. Des informateurs clés ont mentionné que les responsables des projets faisaient preuve d'engagement, de collaboration et de bonne volonté, que les projets aient été réalisés avant, pendant ou après la mise en place des dispositions sur le travail.

Des informateurs clés et des rapports de projet ont indiqué que les projets ont contribué à :

- Aider les partenaires à s'acquitter de leurs obligations découlant des dispositions sur le travail.

- Accroître la capacité de mise en application grâce à des activités comme la formation d'inspecteurs et l'élaboration d'outils plus efficaces pour l'inspection et la mise en application.

- Assurer le maintien ou l'amélioration de la législation et des politiques des partenaires en matière de travail.

Secteurs à dificultés et questions à considérer

Bien que les projets répondent aux besoins des partenaires, certains informateurs clés ont indiqué que les projets pourraient porter davantage sur les besoins les plus pressants liés aux exigences des dispositions sur le travail. Les responsables du programme ont mentionné qu'ils seraient plus en mesure d'étayer et de consolider la justification de leur choix de projets s'ils pouvaient mener plus d'activités de recherche et de surveillance afin de déterminer les secteurs où les besoins sont les plus pressants. Certains informateurs clés ont soutenu qu'il fallait consacrer plus de temps à consulter les intervenants au cours du processus d'approbation pour mieux déterminer les secteurs où les besoins sont les plus criants. Le programme pourrait étudier la façon de modifier le processus d'approbation pour mieux tirer profit des étapes de consultation, de recherche et d'analyse, ce qui pourrait augmenter la concordance entre les projets et les besoins les plus pressants.

Tout en faisant remarquer que la viabilité des résultats est souvent un défi pour les projets de développement international et qu'elle est influencée par des facteurs externes, l'évaluation a constaté que cela représentait une préoccupation pour environ la moitié des projets du volet de financement. Les projets sont souvent bien délimités, et il n'y a pas toujours de financement pour le suivi lorsque nécessaire.

La durée des projets présentait aussi des défis en relation avec leur durabilité. La durée moyenne des 14 projets visés par l'évaluation était de 25 mois. Toutefois, il y avait un écart considérable entre les projets dont une grande partie demandait un prolongement. Des informateurs clés ont suggéré que la durée et la valeur des projets pourraient ne pas être suffisantes pour régler à elles seules leurs sources de préoccupation de manière effective et durable. Ils ont par ailleurs mentionné la possibilité de revoir la durée des projets et d'explorer des moyens de renforcer la probabilité de résultats durables grâce à une programmation à plus long terme.

4.5 Protection des employés et employeurs canadiens contre la concurrence déloyale

Certaines données indiquent que les dispositions sur le travail peuvent à différents stades (c.-à-d. négociation, mise en œuvre, enquête sur les plaintes et règlement des différends) contribuer à susciter des changements positifs dans certains pays. Bien que l'importance de l'influence varie, les dispositions sur le travail sont généralement associées à des contributions à l'amélioration de la capacité de mise en application de la législation en matière de travail ainsi qu'à des réformes législatives dans ce domaine. Cette association est influencée par divers facteurs externes aux dispositions sur le travail, y compris les contextes politique et économique internes des pays partenaires.

Description de l'activité

Les dispositions sur le travail doivent contribuer à la protection des employeurs et employés canadiens contre la concurrence déloyale. Elles encouragent les pays partenaires à adopter, à maintenir et à appliquer des normes du travail qui respectent les droits et principes internationaux en matière de travail. Dans ce contexte de raisonnement, les dispositions sur le travail aident à protéger les employeurs et employés canadiens contre les autres pays tentés de saper la compétitivité du Canada au moyen de normes du travail inadéquates ou inexistantes. Le degré de contribution des dispositions sur le travail à ce résultat dépend de divers facteurs contextuels spécifiques à chaque ensemble de dispositions sur le travail. Il dépend tout autant de l'efficacité des dispositions sur le travail pour faire en sorte que les conditions de travail dans les pays partenaires correspondent aux principes et pratiques reconnus dans le monde. Lorsque ces conditions sont inadéquates, les dispositions sur le travail peuvent

susciter des changements dans les cadres législatifs qui réglementent les conditions de travail ou dans la capacité de faire respecter ce cadre législatif.

Points forts

L'évaluation a repéré des données probantes montrant que les travaux du programme peuvent avoir contribué à des changements positifs qui se sont produits au cours de la période visée par l'évaluation. Au cours de cette période par exemple, la Colombie a travaillé à une réforme législative qui semble reliée aux efforts déployés par le pays en vue de ratifier des accords commerciaux avec divers partenaires, y compris le Canada. De la même façon, quelques informateurs clés ont mentionné que les travaux du programme peuvent avoir été un facteur dans la décision du Honduras d'accroître son budget pour les enquêtes sur le travail.

Secteurs à dificultés et questions à considérer

DE mani`re générale, l'évaluation a indiqué qu'il était difficile d'attribuer directement aux dispositions sur le travail des accords avec le Canada des changements au cadre législatif d'un pays en particulier et à sa capacité de mise en application. Bien qu'il y ait un lien logique soutenu par la documentation, l'influence des dispositions sur le travail est probablement un facteur parmi plusieurs autres, avec les contextes politique et économique internes des pays. De plus, les pays partenaires du Canada peuvent faire face à des plaintes en vertu de dispositions sur le travail figurant dans des accords avec d'autres pays, ce qui peut aussi contribuer à exercer des pressions pour le maintien ou l'amélioration de leurs normes du travail et leur mise en application. Peu de données sur le rendement ont été recueillies pour démontrer les contributions des dispositions sur le travail visant à protéger les employés et employeurs canadiens contre une concurrence déloyale. Certains informateurs clés ont reconnu des possibilités d'accroître la collaboration avec des intervenants et des responsables en matière de travail des pays partenaires pendant la mise en œuvre et la surveillance des dispositions sur le travail, ce qui pourrait aussi produire plus de données sur les résultats du programme à plus long terme.

4.6 Mobilisation régionale contribuant à la réduction de la concurrence déloyale et la promotion des normes du travail

Grâce au programme, le Canada est un participant actif à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail et à ses groupes de travail et comités. La participation aux discussions du groupe et à ses activités de perfectionnement des connaissances a permis au programme de faire la promotion des normes du travail, de partager les pratiques exemplaires et de bâtir des relations avec les pays partenaires pour appuyer la négociation, la mise en œuvre et la surveillance des dispositions sur le travail.

Description de l'activité

La mobilisation régionale se fait au moyen de la participation à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail, qui réunit des délégués de 34 pays à travers les Amériques. La principale activité de l'organisation est la conférence semestrielle des ministres. Entre les conférences, les responsables en matière de travail participent à des réunions de planification et de préparation, prennent part à des ateliers, négocient et préparent une déclaration et un plan d'action. Les plans d'action comprennent habituellement des activités d'apprentissage et des discussions pour les périodes entre les conférences.

Points forts

La participation du Canada à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail signale aux autres pays l'importance des questions abordées à ce forum. Des informateurs clés ont mentionné que le forum offre l'occasion de partager l'information et les pratiques exemplaires, ce qui aide le programme à maintenir ses réseaux, à promouvoir les droits fondamentaux du travail et à orienter les discussions sur les priorités canadiennes ainsi que d'en apprendre davantage sur les enjeux du travail dans d'autres pays. Ils ont perçu ces activités comme des facteurs contribuant à la négociation, à la mise en œuvre et à la surveillance des dispositions sur le travail. Le rôle de premier plan du Canada dans le mécanisme de financement des projets du forum a été perçu comme ayant contribué à la collaboration entre les pays en vue de partager leurs connaissances et coordonner la formation. Par exemple, les responsables du Programme canadien du travail ont utilisé ce mécanisme pour organiser des séances de formation au Chili et pour rencontrer des intervenants chiliens du domaine du travail afin de discuter des normes du travail et de l'application des pratiques exemplaires.

Secteurs à difficultés et questions à considérer

Ces activités peuvent être classées essentiellement comme un forum d'échange des connaissances qui aborde un éventail relativement large de thèmes qui se chevauchent. Quelques informateurs clés ont mentionné des préoccupations soulevées relativement au fait que le forum insiste trop sur les connaissances plutôt que sur les mesures exécutoires, mais on croit toujours que la participation est valable pour promouvoir les normes du travail et rester informé sur les enjeux liés au travail dans toute la région. Dans la description de sa logique et des résultats escomptés, l'équipe du programme pourrait considérer le repositionnement des résultats de ce type d'activités visant à partager les connaissances et à encourager la mobilisation, à rester informé ainsi qu'à contribuer à la compréhension des questions liées aux conditions de travail et aux outils de mise en application. Les résultats plus intermédiaires pourraient peut-être tirer parti de la façon dont ce type d'information est relayé et utilisé pour élaborer des dispositions sur le travail en vue de divers accords commerciaux en

faveur du maintien des droits et principes fondamentaux du travail de la facilitation d'une sélection efficace des projets pour le volet de financement.

5.0 Efficacité et économie

5.1 Ressources

Le programme et le volet de financement ont chacun un budget annuel d'environ 1 M$. Le total des ressources humaines et financières servant à la négociation, à la mise en œuvre (y compris les subventions) et à la surveillance des dispositions sur le travail atteint en moyenne un peu plus de 2 M$ par année[15].

Tableau 2: Budget (réel) du programme des Affaires bilatérales et régionales du travail et du volet Travail et commerce international

	2011 à 2012	2012 à 2013	2013 à 2014	2014 à 2015	2015 à 2016
Programme des Affaires bilatérales et régionales du travail					
Dépenses directes du Programme	983 554 $	978 269 $	941 610 $	1 133 135 $	1 125 708 $
Coûts de fonctionnement et d'entretien	137 764 $	146 426 $	162 415 $	46 561 $	207 506 $
Volet Travail et commerce international, Programme de financement du travail					
Dépenses en subventions/fonds	--	1 895 232 $	1 114 982 $	1 002 951 $	1 000 000 $
Dépenses directes du Programme	--	65 516 $	50 811 $	65 339 $	22 835 $
Coûts de fonctionnement et d'entretien*	--	0 $	0 $	154 150 $	203 173 $

Ces données à jour (en date de décembre 2016) ont été fournies par le Bureau du dirigeant principal des finances.

* Les coûts de fonctionnement et d'entretien ont été attribués au volet Travail et commerce international pour les exercices 2014 à 2015 et 2015 à 2016 en raison d'un changement de la méthode comptable.

5.2 Observations sur l'efficacité et l'économie

De nombreux facteurs et besoins contextuels échappent au contrôle du programme et du volet de financement. Le programme et le volet de financement sont très limités en termes de ressources humaines et financières. De plus, les

[15] Certaines subventions du volet Travail et commerce international sont gérées par la division Affaires multilatérales du travail, qui n'est pas visée par cette évaluation.

activités et extrants du programme et du volet de financement sont souvent étroitement liés aux travaux d'autres ministères fédéraux (p. ex. Affaires mondiales Canada) et aux travaux et priorités des pays partenaires. Les négociations concernant les dispositions sur le travail assorties à un accord commercial en particulier peuvent s'étendre sur un certain nombre d'années, et la dernière décennie a connu une augmentation importante du nombre d'accords de libre-échange auxquels le Canada prend part.

Points forts

Les exemples suivants d'efforts déployés par le programme et le volet de financement pour améliorer l'efficience ont été tirés des témoignages d'informateurs clés et des documents administratifs du programme :

- L'envoi de petites équipes de négociation pour être représentés dans les négociations internationales, les missions et à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail.
- L'augmentation du recours aux clauses types dans l'élaboration des dispositions sur le travail, ce qui permet d'utiliser un modèle de base à modifier par la suite, plutôt que de repartir à zéro chaque fois.
- L'utilisation de processus de négociation en personne, qui peuvent exiger des coûts initiaux (p. ex. déplacements, hébergement), mais qui aboutissent souvent à l'instauration plus rapide d'un climat de confiance ainsi que l'utilisation de consultations informelles qui peuvent accélérer considérablement le processus de négociation et contribuer à des relations plus productives à long terme.
- La sélection d'agences d'exécution des projets de Travail et commerce international en fonction de leur capacité à prouver leur savoir-faire en matière de travail, leurs saines pratiques d'administration financière, leur capacité à rendre compte des résultats ainsi que leur forte présence sur le terrain.

5.3 Observations sur le suivi et la mesure du rendement

L'évaluation a permis de constater que bien que le programme et le volet de financement déploient des efforts pour surveiller leurs activités et leurs extrants, il faudrait porter une plus grande attention au suivi et à la mesure de leurs réalisations et contributions aux résultats. Dans certains cas, comme dans les projets du volet de financement, il y a des leçons apprises dans les notes de synthèse et les rapports de clôture qui pourraient être utiles pour la mesure du rendement. Cependant, elles ne sont pas compilées ni utilisées de façon systématique dans la préparation des rapports sur le rendement. Au moment de l'évaluation, le programme a fourni les renseignements pour remplir un profil de rendement. Il s'agit d'un document évolutif qui inclut des révisions du modèle

logique et qui peut servir de base pour la collecte et l'analyse des données sur le rendement d'une façon organisée et structurée.

6.0 Conclusion

Le programme des Affaires bilatérales et régionales du travail et le volet de financement de Travail et commerce international cadrent avec les priorités du gouvernement et du ministère. Le programme et le volet de financement produisent des résultats immédiats et contribuent à l'atteinte de résultats de plus haut niveau, quoique la portée réelle de cette contribution n'ait pu être mesurée.

Le programme et le volet de financement ont démontré leur force dans des secteurs tels que :

- l'appui à la négociation et à la mise en œuvre de dispositions sur le travail grâce à la recherche et l'analyse;
- les mesures prises pour combler des lacunes dans la surveillance de la mise en œuvre et du respect des dispositions sur le travail ainsi que pour traiter les cas de non-conformité;
- l'aide apportée aux partenaires pour régler des problèmes relatifs à l'emploi au moyen des subventions de Travail et commerce international et en harmonisant les subventions avec les dispositions sur le travail et les plans d'action connexes;
- l'utilisation des dispositions sur le travail, à différents stades, pour apporter des contributions en vue de changements positifs à la législation du travail et sa mise en application dans les pays partenaires;
- le partage des connaissances et des pratiques exemplaires avec d'autres pays des Amériques;
- la recherche d'occasions d'utiliser les ressources limitées de manière efficiente.

L'évaluation a dégagé des leçons apprises dont il faudra tenir compte à l'avenir.

1. Les consultations pourraient être modifiées de façon à augmenter la participation des provinces, des territoires et d'autres intervenants en vue d'améliorer l'analyse et les négociations.

2. L'utilisation des mécanismes de surveillance et du processus de plainte pour cerner et traiter les cas de non-conformité a été limitée, en partie à cause des contraintes de ressources pour les mécanismes et en raison du nombre peu élevé de plaintes formelles présentées. Il serait peut-être utile de voir comment le projet pilote peut répondre au besoin de surveillance des dispositions sur le travail et comment la mise en œuvre du cadre peut se poursuivre de façon durable.

3. Des ajustements au processus d'approbation des projets pourraient aider à se concentrer sur les secteurs où les besoins sont les plus pressants. La modification de la durée des projets pourrait favoriser la viabilité de leurs résultats.

4. Des améliorations éventuelles à la mesure du rendement ont été relevées tant pour le programme que pour le volet de financement, notamment en ce qui concerne l'organisation des données sur le rendement et la collecte de renseignements sur les contributions aux résultats à plus long terme.

Annexe 1: Projets de Travail et commerce international

Titre du projet	Pays partenaire	Organisme de mise en œuvre	Date de mise en œuvre	Date d'échéance	Montant du financement	Objectif
Santé et sécurité au travail et dialogue social dans le secteur minier	Colombie	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Décembre 2015	300 000 $	Mise en œuvre
Amélioration de la conformité aux normes du travail internationales dans le secteur du tourisme	République dominicaine	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Mars 2015	200 000 $	Négociation
Amélioration de la protection des droits des travailleurs	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Septembre 2014	180 000 $	Mise en œuvre
Évaluation des dispositions existantes sur le travail dans les accords commerciaux et d'investissement	S.O.	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Décembre 2016	498 248 $	Recherche
Santé et sécurité au travail dans le secteur de l'exportation agricole non traditionnelle	Pérou	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Mars 2015	300 000 $	Mise en œuvre
Mise en application des capacités des constituants tripartites de gérer les problèmes liés au travail	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Juin 2015	300 000 $	Cadre de coopération
DIALOGANDO II – Développement de la capacité de conformité aux lois sur le travail	Honduras/ Panama	La Fundación para la Paz y la Democracia	Mars 2014	Août 2016	700 000 $	Négociation et mise en œuvre
Promotion des principes et des droits fondamentaux liés au travail	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Mars 2014	Mai 2016	315 000 $	Mise en œuvre
Stratégie nationale pour la prévention et l'élimination des pires formes de travail des enfants	Colombie	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Juin 2017	318 395 $	Mise en œuvre
Système intégré visant l'identification et le registre du travail des enfants	Pérou	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Décembre 2017	338 556 $	Mise en œuvre
Promotion de l'égalité des droits et lutte contre le travail des enfants dans le secteur des vêtements et des chaussures	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Juin 2016	46 000 $	Cadre de coopération
Mise en application de la conformité et de l'inspection concernant la santé et la sécurité au travail	Honduras	La Fundación para la Paz y la Democracia	Mars 2016	Juin 2017	200 000 $	Mise en œuvre
Promotion des normes internationales et de la conformité du travail de base dans le secteur des vêtements	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2016	Octobre 2017	250 898 $	Cadre de coopération
Projet pilote pour l'élimination du travail des enfants parmi les réfugiés et les communautés d'accueil	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Mars 2016	Décembre 2017	251 000 $	Mise en œuvre

Annexe 2: Résultats d'Affaires bilatérales et régionales du travail (avril 2016)

L'évaluation a utilisé les résultats de programme suivants, disponibles au moment de la collecte de données, pour analyser le rendement du programme.

Résultats immédiats

- Des accords et protocoles d'entente dans le domaine du travail liés au commerce ont été conclus ou ont progressé par étapes.
- La capacité institutionnelle des ministères du Travail et des intervenants du domaine du travail dans les pays partenaires est renforcée grâce à des activités de coopération et des projets d'assistance technique.
- Mise en application grâce à l'utilisation de mécanismes de résolution des différends prévus dans des accords dans le domaine du travail liés au commerce.
- Adoption de la déclaration et du plan d'action de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail.

Résultats intermédiaires

- Ratification de dispositions sur le travail dans les accords de libre-échange; entrée en vigueur des protocoles d'entente.
- Promotion des normes du travail, lois, politiques et pratiques à un niveau élevé.
- Les autorités chargées du travail dans les pays partenaires progressent dans la mise en application de leurs lois sur le travail et dans le respect de leurs obligations découlant des accords dans le domaine du travail liés au commerce.
- Mise en œuvre du plan d'action et de la déclaration de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail.

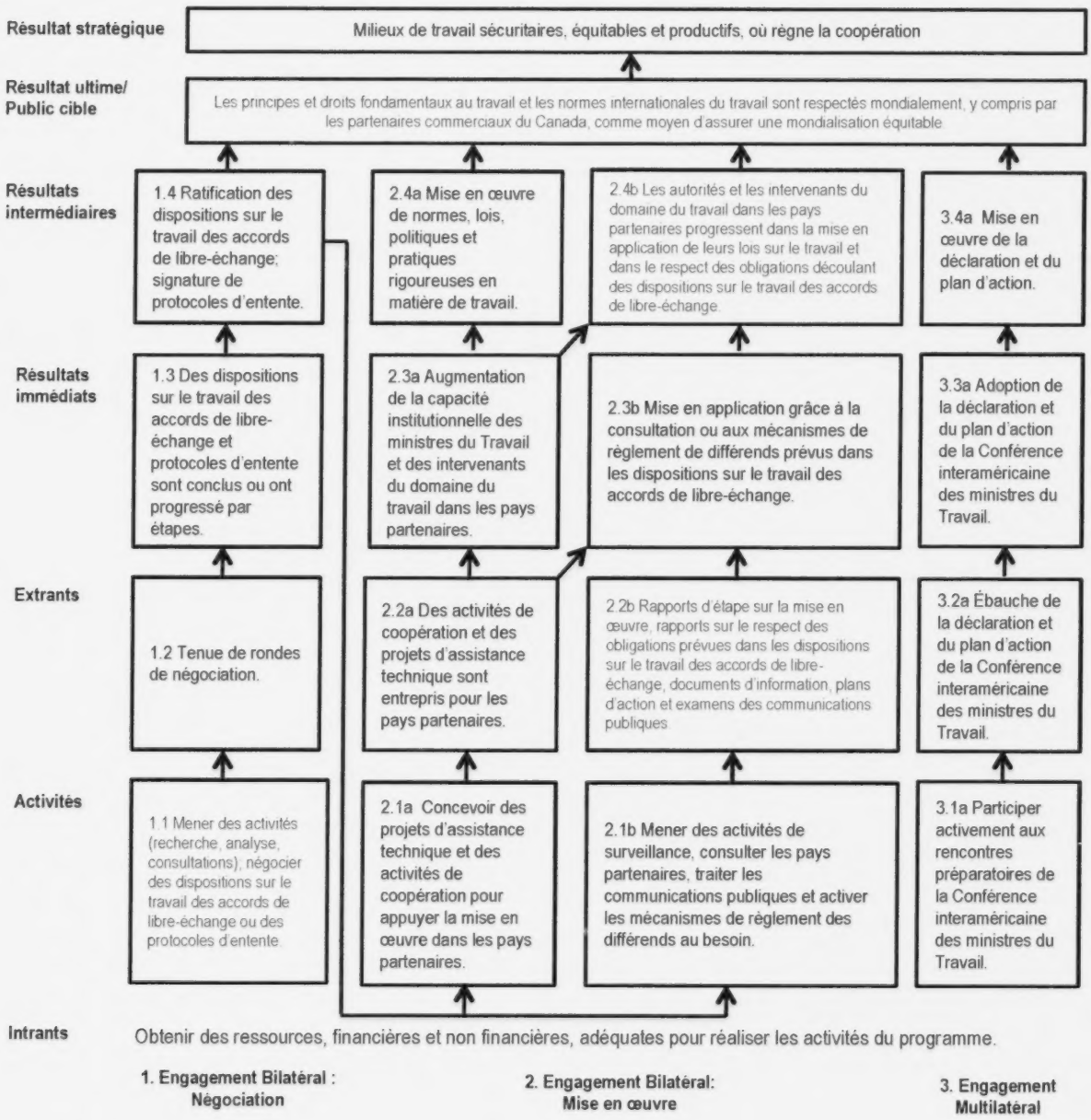
Résultat ultime

- La faiblesse des principes relatifs au travail dans les pays partenaires entraîne une concurrence déloyale et sape la compétitivité du Canada; grâce aux mesures du programme, les principes sont renforcés et les droits fondamentaux du travail sont mieux respectés dans les pays partenaires.

Résultat stratégique

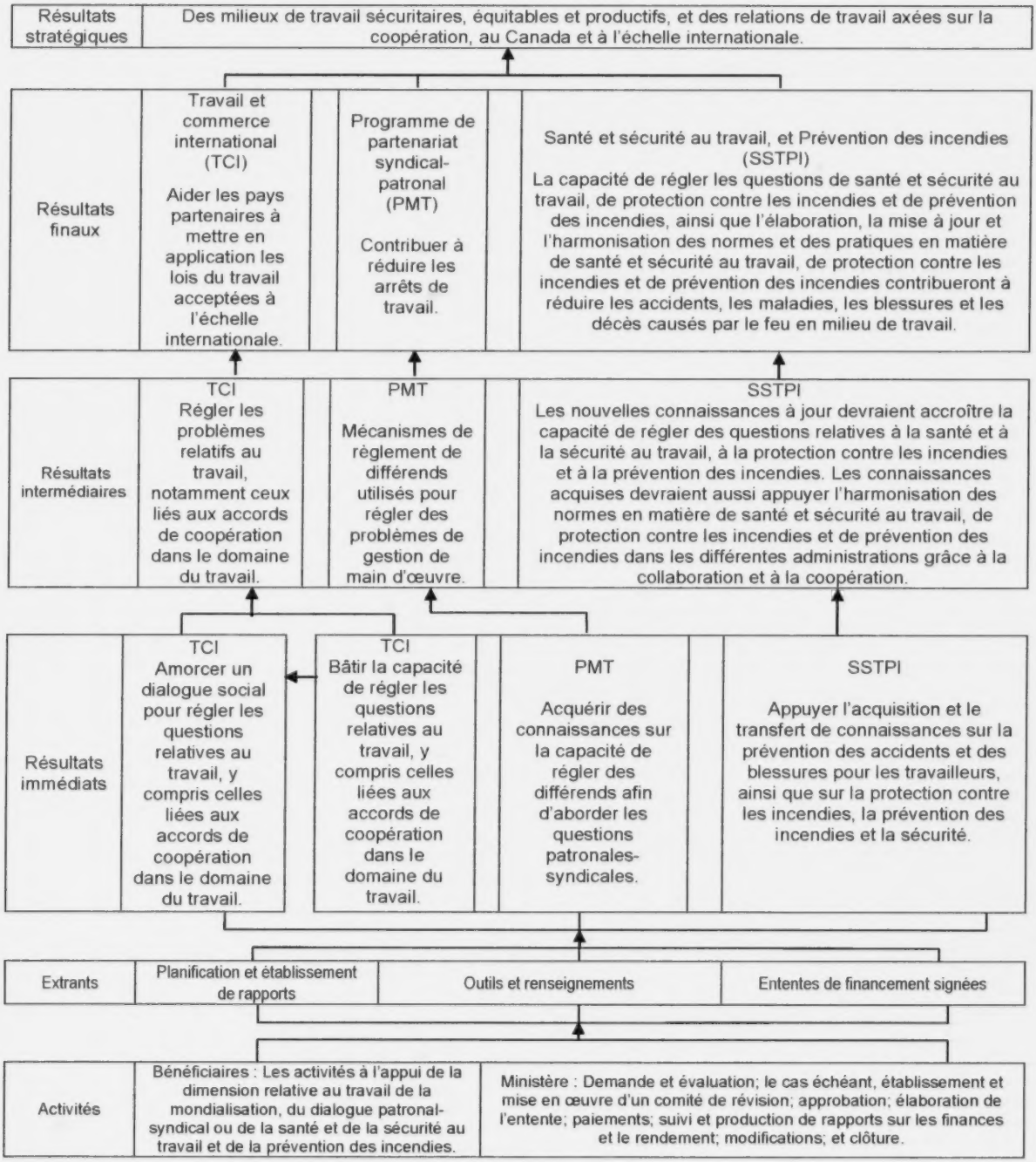
- Des milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs, où règne la coopération.

Annexe 3 : Modèle logique d'Affaires bilatérales et régionales du travail (août 2017)[16]



[16] Le modèle logique à jour (en date d'août 2017) a été modifié pour inclure uniquement la division Affaires bilatérales et régionales. La version complète inclut la division Affaires multilatérales du travail, qui n'est pas visée par l'évaluation.

Annexe 4: Modèle logique du Programme de financement du travail (août 2011)



Annexe 5: Approbation provinciale et territoriale des accords

Accord	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (1994)	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Chili[17] (1997)	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Costa Rica[18] (2002)	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Pérou (2009)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Colombie (2011)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Jordanie (2012)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Panama (2013)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Honduras (2014)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Corée (2015)	Non	Non	Non	Non	Non	**	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Seuls les accords commerciaux en vigueur en décembre 2016 sont compris dans ce tableau.
**Le Québec a adopté une série de décrets pour accepter ces dispositions sur le travail[19].

[17] Canada, Employment and Social Development Canada, Canada's Labour Cooperation Agreements: Provincial/Territorial Adherence, (2013).
[18] Canada, Employment and Social Development Canada, Canada's Labour Cooperation Agreements: Provincial/Territorial Adherence, (2013).
[19] Jordanie, Honduras, Pérou : Assemblée nationale du Québec. Votes et procès-verbaux, 41e législature, 1re session, n° 97, 3 juin 2015, pp. 1257 à 1259. Corée du Sud, Colombie, Panama : Assemblée nationale du Québec. Votes et procès-verbaux, 41e législature, 1re session, n° 95, 28 mai 2015, pp. 1238 à 1242.